Naciones Unidas S/2019/1004



Consejo de Seguridad

Distr. general
30 de diciembre de 2019
Español
Original: inglés

Carta de fecha 27 de diciembre de 2019 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Secretario General

Tengo el honor de referirme a la resolución 2480 (2019) del Consejo de Seguridad relativa a la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), en la que el Consejo me pidió que, que, atendiendo a las perspectivas de todos los agentes pertinentes, entre ellos mi Representante Especial para Malí, en consulta con el Comandante de la Fuerza, le presentase cada seis meses una carta centrada de manera exclusiva y exhaustiva en lo siguiente: a) información sobre los retos de la seguridad en Malí, los avances en las operaciones de la Misión y el desempeño y la rotación de los contingentes, así como información actualizada sobre la coordinación de las responsabilidades en materia de seguridad; b) información actualizada sobre la aplicación del marco estratégico integrado y el plan de transición conexo, así como una posible estrategia de salida de la Misión sobre la base de la mejora de las condiciones políticas y de seguridad y de los progresos realizados en la aplicación del Acuerdo para la Paz y la Reconciliación en Malí.

Problemas de seguridad en Malí y operaciones de la Misión

Como se señala en mi informe S/2019/983, que contiene una evaluación exhaustiva de la situación en las regiones septentrional y central de Malí, la MINUSMA sigue desempeñando un papel esencial de apoyo a las partes para promover soluciones políticas, al tiempo que adopta un dispositivo militar más robusto, flexible y móvil para apoyar la estabilización y el restablecimiento de la autoridad del Estado y proteger a los civiles en esas regiones.

La Misión ha reforzado su presencia en la región central de Malí. En el marco de la Operación Oryx, prestó mayor atención a las zonas donde los civiles estaban más amenazados en la región central de Malí, incluidas las provincias de Bandiagara, Bankass y Koro. El despliegue de bases de operaciones temporales permitió a la Misión fortalecer sus contactos con las comunidades de las zonas más vulnerables de la región central de Malí. La MINUSMA también apoyó el establecimiento de un mecanismo de alerta temprana en el que participan 207 localidades de 49 municipios de la región central de Malí.

El redespliegue de las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses reconstituidas sigue siendo fundamental para hacer avanzar el proceso de paz y facilitar el regreso de otros funcionarios del Estado a las regiones septentrional y central de Malí. Para alcanzar rápidamente este objetivo y contrarrestar la expansión de la actividad terrorista, las fuerzas armadas malienses han desplegado unidades que

19-21616 (S) 030120 060120





a menudo carecen de movilidad y fuerza en bases que no ofrecen una protección adecuada, lo cual aumenta la vulnerabilidad de las unidades.

A pesar de los anuncios de las autoridades en este sentido, el número de efectivos de la fuerzas de defensa y de seguridad desplegados en la región central no ha aumentado significativamente. Además, las fuerzas armadas malienses perdieron dos posiciones estratégicas en el norte, tras sufrir ataques contra sus campamentos de Indelimane y Anderamboukane y retirarse posteriormente a Menaka.

En este contexto, la MINUSMA llevó a cabo recientemente una operación piloto para reforzar las posiciones de las fuerzas armadas malienses en lugares remotos, incluso mediante el despliegue estratégico de activos aéreos y la inserción y retirada por vía aérea de fuerzas especiales en cortos períodos de tiempo. Mediante la plena aplicación del plan de adaptación, la Misión podría ejecutar operaciones similares en todos los sectores.

Para apoyar un enfoque más flexible e integrado de la ejecución del mandato de la Misión y evaluar sus progresos en la consecución de sus objetivos, la MINUSMA ha comenzado a aplicar el sistema integral de evaluación del desempeño, un instrumento de planificación operacional y evaluación del desempeño. El sistema permitirá a la MINUSMA adaptar más rápidamente sus planes en respuesta a cambios en el entorno local y recopilar datos y análisis sobre los efectos de la Misión a lo largo del tiempo.

Desempeño de los contingentes militares y las fuerzas de policía

Para el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, Malí es uno de los entornos operacionales más difíciles y peligrosos. La adopción de medidas eficaces para mejorar el desempeño de la Misión y abordar las dificultades conexas es, por tanto, particularmente importante teniendo en cuenta el vínculo que existe entre la seguridad del personal de mantenimiento de la paz y la ejecución de los mandatos. Quisiera encomiar el compromiso de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a la MINUSMA y los sacrificios del personal uniformado y civil que trabaja en ese entorno tan difícil. Su compromiso sostenido es fundamental para garantizar la eficacia de la MINUSMA y la plena ejecución de su mandato.

Sin embargo, las amenazas a la seguridad, en constante evolución, exigen mejorar el desempeño y, en última instancia, la adaptación. Solo una misión que conserve la capacidad de adaptarse a nuevas realidades puede cumplir las tareas que se le han encomendado en un entorno tan cambiante. Como indiqué en mi último informe (S/2019/983) y de conformidad con mi iniciativa Acción para el Mantenimiento de la Paz, los elementos de apoyo desempeñan un papel esencial para garantizar la ejecución robusta y eficaz de los mandatos y mejorar el desempeño en las labores de mantenimiento de la paz.

La MINUSMA necesita elementos de apoyo capaces y eficientes, a saber, transporte aéreo, unidades terrestres de gran movilidad y de rápido despliegue, vigilancia de inteligencia y capacidades de reconocimiento mejoradas, instalaciones de apoyo médico mejoradas y personal uniformado cualificado. Exhorto a todos los Estados Miembros a que apoyen el plan de adaptación presentado en mi último informe y contribuyan activamente a la generación de esas capacidades especializadas.

El liderazgo eficaz, la capacidad de la Misión para ejecutar su mandato de manera integrada, la mentalidad de los comandantes y su disposición a asumir riesgos, la preparación de las unidades, su flexibilidad y su capacidad de diálogo con las comunidades locales son esenciales para el buen desempeño en las labores de mantenimiento de la paz. A pesar de las limitaciones en lo que respecta a la

capacitación y equipo, algunos de los efectivos de la MINUSMA han demostrado la mayor valentía y robustez en intervenciones realizadas en el norte de Malí en circunstancias muy difíciles, con grandes riesgos y sacrificios personales.

A pesar del difícil entorno, hay muchos ejemplos de desempeño sobresaliente y de liderazgo sólido en la MINUSMA. En julio tres unidades de la MINUSMA estuvieran entre las recomendadas para los premios al desempeño excepcional.

Sobre la base de los esfuerzos por aumentar la seguridad de su personal y como parte de la Acción para el Mantenimiento de la Paz, la MINUSMA ha adoptado medidas concretas para mejorar su desempeño, hacer frente a los problemas conexos y seguir mejorando la seguridad del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

La participación comunitaria efectiva es un factor decisivo para ejecutar satisfactoriamente el mandato en el contexto de Malí y ganarse la confianza de las poblaciones locales. Un contingente desplegado temporalmente en la región central de Malí pudo establecer relaciones efectivas con las comunidades locales de la región gracias al uso específico de intérpretes. La información que recibió de las comunidades sobre las amenazas y las zonas inseguras fue más oportuna y por ello tuvo que afrontar menos casos de patrullas bloqueadas por manifestantes locales. Los programas de policía de proximidad de la policía de las Naciones Unidas siguieron facilitando el redespliegue de las fuerzas de seguridad malienses, fomentando la confianza en la población y contribuyendo a conciencia situacional de la Misión. Se están adoptando medidas para prestar mayor atención a la participación comunitaria, incluso en las evaluaciones periódicas del desempeño y las actividades de capacitación de la Misión.

Ante el aumento de las manifestaciones y los disturbios públicos, es esencial contar con unidades de policía constituidas profesionales y bien adiestradas para garantizar la reducción exitosa de las tensiones en situaciones de desórdenes públicos. Durante tres días consecutivos de manifestaciones frente a la base de la Misión en Sévaré, en la región de Mopti, agentes de las unidades de policía constituidas de las Naciones Unidas y algunos agentes de policía no perteneciente a una unidad constituida respondieron con firmeza, pero con moderación, y lograron proteger la base para que esta no fuera asaltada, sin causar bajas civiles.

A fin de dar mayor protección a los agentes de policía no pertenecientes a una unidad constituida, la MINUSMA está mejorando el equipo de protección para sus agentes, intensificando la capacitación en control de masas para los componentes militar y de policía, reforzando la seguridad del perímetro y aumentando las patrullas.

La MINUSMA siguió mejorando cada vez más la movilidad protegida, que sigue siendo esencial para la ejecución del mandato en el norte y el centro de Malí y para la protección de los civiles. La Misión puso en marcha una serie de operaciones de detección y eliminación de artefactos explosivos improvisados colocados en las carreteras y sus alrededores.

En la región central, desde que la Misión iniciara en mayo 15 de estas operaciones, no se han registrado muertes, lesiones ni daños al equipo por explosiones de artefactos explosivos improvisados en el eje de mayor riesgo, un tramo de la carretera Mopti-Douentza. En general, la estrategia proactiva y selectiva de la Misión para combatir el uso de estos dispositivos sirvió para apoyar actividades de capacitación y orientación previas al despliegue y en la Misión por conducto del Servicio de Actividades Relativas a las Minas (UNMAS) y el suministro de equipo especializado, y la mejor preparación operacional de los efectivos dio lugar a que la MINUSMA detectara y neutralizara más artefactos explosivos improvisados que

nunca y redujera de manera efectiva el riesgo de que se produjeran víctimas mortales conexas, incluido el número de soldados muertos.

En un esfuerzo por mejorar la eficiencia y los tiempos de respuesta, la MINUSMA revisó sus procedimientos para la evacuación de heridos y está revisando sus procedimientos operativos estándar. Una serie de ejercicios piloto realizados desde octubre indica que los procedimientos simplificados y la delegación de autoridad han reducido notablemente los plazos de evacuación tras recibirse una notificación.

Desafíos

A pesar de estas tendencias alentadoras, el desempeño sigue estando limitado por casos de capacitación y capacidad insuficientes, falta de comprensión del mandato de la Misión y de las reglas de enfrentamiento, advertencias no declaradas o renuencia de algunos comandantes a arriesgarse o cumplir órdenes. Esos casos repercuten negativamente en el desempeño de la MINUSMA y deben abordarse.

En algunos casos, la capacidad de la Misión para asegurar el desempeño se vio coartada por restricciones y controles nacionales, y algunas unidades llegaron incluso a negarse a escoltar convoyes civiles. Del mismo modo, en algunas ocasiones, las tropas se negaron a realizar tareas relacionadas con la eliminación de municiones explosivas. Se están realizando esfuerzos para proporcionar a estas tropas más adiestramiento y equipo. Cuando se produjeron estas situaciones, la Misión tomó medidas inmediatas, comunicó a la Sede los casos de negativa a cumplir órdenes y recomendó la repatriación de un comandante de unidad por negarse a obedecer órdenes aduciendo restricciones nacionales. La Secretaría informó a los Estados Miembros interesados.

Quisiera reiterar que todos los países que aportan contingentes y fuerzas de policía deben informar, en el curso de las negociaciones sobre un posible despliegue, de cualquier restricción nacional relativa a la utilización de sus contingentes. En el proceso de decisión para seleccionar las fuerzas se tendrán en cuenta esas restricciones, incluso si se procede o no al despliegue. No se aceptarán restricciones adicionales después del despliegue.

En un caso, un contingente sigue denegando el acceso a la parte del campamento de las Naciones Unidas que ocupa, lo que dificulta el acceso de los equipos de respuesta de emergencia de la MINUSMA a las instalaciones aeroportuarias. Quisiera reiterar que todos los contingentes desplegados en una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas son parte integrante de la Misión bajo la autoridad del Jefe de la Misión y que el incumplimiento debe tener consecuencias.

La escasez de equipo siguió afectando al desempeño. Varios vehículos blindados de transporte de tropas no funcionan debido, entre otras cosas, a los daños causados por artefactos explosivos improvisados o a que no tienen el nivel requerido de protección contra las minas. La Secretaría sigue trabajando con los países que aportan contingentes y fuerzas de policía para subsanar esas deficiencias y mejorar la movilidad operacional.

La reducción de la capacidad de inteligencia y la falta de los activos aéreos necesarios, tras la partida de varias unidades, limitaron la capacidad de la Misión para obtener una conciencia situacional apropiada a su debido tiempo y responder con rapidez a nuevas situaciones, incluso cuando los civiles están amenazados, como en Lerneb, en la región de Tombuctú, o en la región central. Estas deficiencias siguen afectando negativamente a la capacidad de la Misión para ejecutar cabalmente su mandato.

Varios contratistas están teniendo dificultades para proporcionar la necesaria capacidad de transporte, concretamente por las pérdidas sufridas a causa de ataques con artefactos explosivos improvisados. La falta de vehículos de carga adaptados a las condiciones de las carreteras que pueden obtenerse en el mercado local de transporte terrestre y expedición de carga afectó negativamente la entrega de equipo de propiedad de los contingentes y el despliegue de nuevas fuerzas militares y de policía en la segunda mitad de 2019. La MINUSMA está tomando medidas para obtener los contratos necesarios y emplear activos de aviación, cuando sea necesario, con los costos adicionales que eso conlleva, para hacer frente a la situación y restablecer el suministro ininterrumpido a sus bases de operaciones remotas.

Rotación de contingentes

Para asegurar la puntualidad en la rotación y el despliegue de contingentes, la MINUSMA depende de sus propios medios de transporte aéreo y terrestre y de servicios contratados, así como de rutas de suministro seguras. Si bien la rotación de un solo contingente requiere principalmente transporte aéreo, la MINUSMA tiene una red limitada de aeródromos que pueden albergar aeronaves de transporte de ala fija. A fin de mejorar la situación en el norte de Malí, la MINUSMA contribuyó a la construcción de una nueva pista de aterrizaje en Kidal.

Coordinación de las presencias de seguridad

La Instancia de Coordinación de Malí ha demostrado ser un foro eficaz para coordinar las actividades de todas las presencias de seguridad en Malí, incluidas las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses, la Fuerza Conjunta del Grupo de los Cinco del Sahel, las fuerza francesas, la Misión de Formación de la Unión Europea en Malí y la MINUSMA. Durante una de sus reuniones más recientes, los participantes acordaron incluir progresivamente a instancias competentes en materia de seguridad.

El marco estratégico integrado y el plan de transición

La elaboración y aplicación del marco estratégico integrado tuvo un efecto positivo en el desempeño general de la Misión y contribuyó a una respuesta más coherente, eficaz en cuanto a los recursos e integrada de las Naciones Unidas a la situación de la seguridad, que es muy cambiante y evoluciona constantemente. La planificación integrada se guio por los objetivos estratégicos del mandato de la MINUSMA y el marco se basa en un análisis conjunto de los conflictos que reconoce la correlación entre las dinámicas de género y las causas de los conflictos. La Misión y el equipo de las Naciones Unidas en el país diseñaron proyectos para apoyar el proceso de paz y la estabilización de la región central teniendo en cuenta su contexto específico, la presencia física, la capacidad operacional y las ventajas comparativas. La aplicación del marco estratégico integrado se tradujo en el establecimiento de prioridades para una serie de proyectos conjuntos y cambios en la asignación de recursos.

En la región central de Malí, los planes integrados se centraron en seis esferas de intervención en apoyo a la estrategia de estabilización revisada del Gobierno para la región central: participación política y gobernanza participativa, estabilización y seguridad, asistencia humanitaria y desarrollo, cohesión social y reconciliación, derechos humanos y estado de derecho, y comunicación. La MINUSMA y el equipo en el país integran sus esfuerzos aprovechando por un lado la ventaja comparativa de la Misión, en particular su relación con los agentes políticos en Bamako, y su capacidad para proporcionar seguridad y acceso en zonas remotas y hostiles, al igual que la experiencia y las competencias técnicas del equipo en el país. En Mopti, la

MINUSMA está colaborando con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización Mundial de la Salud y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) en un proyecto financiado por el fondo fiduciario de apoyo a la paz y la seguridad en Malí para promover el acceso a la asistencia sanitaria para los desplazados y las comunidades afectadas por la violencia intercomunitaria.

En Tombuctú, la Misión y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ejecutaron seis proyectos conjuntos financiados mediante proyectos de efecto rápido y un proyecto financiado por el fondo fiduciario de apoyo a la paz y la seguridad en Malí con el objetivo de facilitar la reintegración de los refugiados que regresaban y fortalecer la cohesión social entre las comunidades desplazadas y las de acogida. Estos esfuerzos apoyan a las comunidades de acogida y a las comunidades desplazadas facilitando acceso al agua y a actividades generadoras de ingresos, y son un importante factor que ha contribuido a la reintegración de más de 2.000 refugiados, que habían huido a Mauritania tras el conflicto de 2012. La MINUSMA también colaboró con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, concretamente en dos proyectos conjuntos en Tombuctú para promover la protección del patrimonio cultural.

Los proyectos apoyan la decisión del Gobierno de reabrir la Universidad de Tombuctú y la elaboración de un curso especializado sobre la restauración de objetos culturales con el fin de contrarrestar el extremismo violento mediante la educación, la adquisición de aptitudes y la facilitación de oportunidades de empleo para los jóvenes.

En Gao, la MINUSMA está colaborando con ONU-Mujeres en un proyecto destinado a promover el empoderamiento económico de las mujeres y aumentar su participación comunitaria.

Un reto fundamental para la coordinación e implantación eficaz del marco estratégico integrado sigue siendo la falta de presencia física del equipo en el país en determinados lugares sobre el terreno, como Ménaka y Kidal, y la representación parcial del equipo en otras oficinas sobre el terreno debido a la situación de la seguridad. Sin embargo, los organismos, fondos y programas realizan visitas sobre el terreno y actúan por conducto de asociados en la ejecución. Teniendo en cuenta la situación de la seguridad, la Misión deberá seguir proporcionando apoyo logístico y de seguridad al equipo en el país para una transición gradual, en particular respecto de las actividades conjuntas, según proceda. Como tal, el redespliegue de las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses y el aumento de la presencia del Estado, así como su aceptación por las comunidades locales, siguen siendo requisitos previos para una transición eficaz y sostenible al equipo en el país y a las instituciones gubernamentales.

Posible estrategia de salida a largo plazo de la Misión

Como parte de la elaboración del concepto de la misión, la MINUSMA está definiendo una situación final deseada, en la que se definen las necesidades mínimas en lo que respecta a las condiciones políticas y de seguridad, los progresos en la aplicación del Acuerdo y la mejora de la situación general de la seguridad para permitir la retirada gradual de la misión. El aumento de la capacidad y el despliegue efectivo del Estado maliense, en particular de sus fuerzas de defensa y de seguridad y de la administración del Estado, y de la Fuerza Conjunta del Grupo de los Cinco del Sahel y las autoridades estatales, serán los requisitos previos para toda posible estrategia de salida de MINUSMA.

Con arreglo a mi directiva sobre las transiciones y en consonancia con el marco de planificación del marco estratégico integrado, se celebró un taller con la Misión y el equipo en el país del 5 al 7 de noviembre en Bamako para elaborar un calendario de transición en el que debían definirse los plazos y los hitos fundamentales del proceso de transición en Malí. En el taller se llegó a la conclusión de que la planificación de la transición en Malí en la coyuntura actual debía centrarse en modalidades para que las Naciones Unidas trabajaran de manera más eficiente y coherente a fin de lograr la ejecución del mandato y avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible, concretamente fomentando la capacidad de los principales agentes que prestarán apoyo a Malí a largo plazo. La MINUSMA opera en un entorno de amenazas muy especial en el que resulta más difícil aplicar la experiencia adquirida en otros contextos de transición, en particular en Liberia y Timor-Leste y, más recientemente, en Haití.

Las consecuencias de una retirada prematura de la MINUSMA podrían ser devastadoras para Malí y contrarrestarían los esfuerzos realizados hasta ahora por las Naciones Unidas en el país, dado el actual vacío de autoridad del Estado, en un contexto en el que múltiples grupos armados compiten por el poder y existen varios conflictos armados entre distintas comunidades.

Le agradecería que tuviera a bien señalar el texto de la presente carta a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad.

(*Firmado*) António **Guterres**